

Vallée du Rhône et Arc languedocien

Etude de contexte

Région Rhône-Alpes

**Synthèse et
principaux enseignements**

12 février 2004

1. LE DIALOGUE TERRITORIAL

Le débat public sur le COL (où les acteurs ont considéré que les enjeux n'ont pas été clairement exprimés et que le débat a été faussé par l'introduction en cours de route de la question du contournement ferroviaire) et les conditions de la construction de la LGV Méditerranée ont laissé des traces dans la mémoire d'un grand nombre d'acteurs de Rhône-Alpes, avec la montée en puissance d'une culture de l'opposition aux infrastructures (notamment au sud de Valence).

La majorité des acteurs rencontrés se fait ainsi l'écho d'une franche réticence face à la procédure de débat public, qui apparaît souvent comme une procédure contre-productive (considérée avant tout comme une plate-forme d'expression pour les opposants, génératrice de frustrations pour peu que les jeux soient faits d'avance ou que le maître d'ouvrage ne tienne pas ses engagements...). Ils considèrent que le débat sur les transports a déjà eu lieu, que la problématique est déjà ancienne, que les grands enjeux sont connus, certains craignent que le débat ne soit qu'un stratagème pour mieux noyer le poisson : l'urgence désormais est de prendre une décision (la multiplication des procédures de concertation tue les projets...). Ils considèrent en outre que le débat met en jeu des intérêts et des moyens dont la maîtrise échappe aux acteurs locaux (exprimant ainsi un certain sentiment d'impuissance).

Une minorité d'acteurs (les associations et quelques élus) insiste en revanche sur le fait que le débat public est l'aboutissement naturel et obligatoire du dialogue territorial et que le dialogue Etat-collectivités doit être mené à son terme pour un meilleur partage des orientations stratégiques (on peut parler ici d'alignement stratégique)

Les acteurs de Rhône-Alpes sont généralement favorables au principe d'un débat restreint. Si débat il doit y avoir, il doit se tenir à plusieurs échelles, non exclusives les unes des autres (locale, départementale, régionale, inter-régionale, avec le cas échéant une coloration européenne). Les acteurs insistent sur l'importance d'un médiateur, et préconisent l'organisation d'un débat par paliers. Certaines institutions particulièrement investies sur la problématique des transports et déplacements (CCI, CESR) proposent d'ailleurs leurs services pour préparer le débat et jouer le rôle de médiateur.

Sur le contenu, deux écoles se dégagent : les uns sont favorables à un débat sur les transports et déplacements stricto sensu (ce qui suppose néanmoins une approche multi-modale, traitant de la chaîne de transport et dépassant la seule question des infrastructures), les autres préféreraient un débat plus large, dans une perspective globale (développement des territoires, environnement, compétitivité entre territoires...). Certains acteurs jusque-boutistes n'hésitent pas à remettre en cause les fondements de la croissance des trafics.

D'autre part, compte tenu de ce qui a été dit plus haut, il est très probable que les élus (notamment dans la Drôme) ne se risquent pas à affronter l'opinion sur ces sujets sensibles, souhaitant que le débat soit très fortement porté par l'Etat, qui doit montrer son engagement dans un dialogue tendu vers la décision. En Ardèche, il faut aussi prendre en compte le souhait d'une réelle négociation : le département entend bien gagner dans ce débat les conditions de son désenclavement (quelle que soit la solution retenue pour décongestionner la vallée du Rhône). Certains élus ne se privent pas de soupçonner leurs collègues de tirer parti de ce genre de débat à des fins électoralistes.

En tout état de cause, les acteurs attendent de l'Etat (sans forcément trop y croire) qu'il prenne ses responsabilités c'est-à-dire qu'il exerce un pilotage ferme du débat et qu'il sache prendre des décisions (rapides) qui engagent le long terme (spécialement, les acteurs économiques reprochent aux politiques de manquer de vision prospective sur les questions d'aménagement du territoire, alors que les projets d'infrastructures demandent à être réfléchis très longtemps à l'avance, et de ne pas savoir arbitrer). Le maître d'ouvrage doit être en mesure d'incarner l'intérêt général face aux intérêts particuliers (catégoriels ou locaux).

Enfin, le niveau de connaissance des acteurs est très variable : pour certains, il est élevé, pour d'autres, il ne dépasse pas le stade du café du commerce. Ceci dit, il faut avoir à l'esprit que les acteurs restent sceptiques sur la sincérité et la fiabilité des chiffres et des informations mises en débat qui, à leurs yeux, servent d'abord et avant tout ceux qui les produisent. Dans cet ordre d'idées, des données issues de sources indépendantes (associations, professionnels du monde du transport...) seraient les bienvenues...

2. LES TRANSPORTS ET DÉPLACEMENTS

2.1 Place et niveau de service des différents modes

Au-delà de la question des modes proprement dits, certains acteurs Rhône-Alpes mettent en avant une saturation EN infrastructures dans un espace restreint.

Mode routier

Dans l'ensemble, les acteurs de Rhône-Alpes partagent le sentiment d'une saturation croissante de la vallée du Rhône, qu'ils attribuent à la mixité des trafics (trafics internationaux et locaux, PL et VL...). Ils ont conscience que le trafic local, notamment au droit des agglomérations (c'est-à-dire eux-mêmes), contribue à cette saturation mais ils considèrent toutefois que c'est le transit des poids lourds qui joue le plus grande rôle. Les acteurs de Rhône-Alpes ne sont pas dupes de l'ampleur à venir du phénomène, compte tenu notamment de l'importance de l'axe rhodanien dans le système d'échanges

international¹ et de la compétitivité du mode routier (quelques acteurs n'hésitent pas à condamner les facteurs de cette compétitivité...).

Spécialement, les acteurs de la Drôme sont extrêmement sensibilisés au risque d'accidents, non seulement pour les blocages qu'ils occasionnent² mais aussi pour les risques environnementaux liés au transport des matières dangereuses. De leur côté, les acteurs de l'Ardèche sont obligés de constater que l'A7 constitue la véritable épine dorsale de leur département, passage obligé de nombre de déplacements Nord/Sud malgré son côté excentré.

Certains acteurs dédramatisent toutefois le phénomène de saturation en insistant sur son caractère saisonnier.

Mode ferroviaire

Globalement, les acteurs sont unanimes à considérer que le niveau de service de l'offre voyageurs a évolué positivement avec la mise en place du TGV, mais ils insistent sur les effets pervers qui en ont découlé sur la relation des pôles urbains aux gares (exemple de Valence) ou sur la régression de l'accessibilité à certains territoires³, sans compter les nuisances sonores qu'il a pu générer. Certains voix expriment cependant leur pessimisme sur la volonté de boucler rapidement la liaison Paris-Barcelone.

Les avis sur l'offre TER sont plus réservés : certains territoires ne se prêtent pas au développement des transports collectifs, comme l'Ardèche, l'offre de sillons TER ne permet pas un cadencement suffisant notamment entre Valence et Lyon et entre Vienne et Lyon, etc.

Concernant le fret ferroviaire, les acteurs sont également unanimes, cette fois pour déplorer la mauvaise qualité du service rendu au regard des exigences des chargeurs, sans voir réellement de perspective d'amélioration de la part de la SNCF (certains acteurs pensent que le salut viendra de la concurrence et de la montée en puissance d'un autre opérateur, mais cette vision n'est pas partagée par tous compte tenu du temps nécessaire pour un opérateur entrant à trouver sa place).

A minima, les capacités du réseau ferré demandent aujourd'hui à être adaptées par des travaux d'infrastructures (contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise mais aussi, en aval, contournement de Nîmes-Montpellier). De nombreux acteurs

¹ Notamment avec la proximité de l'Espagne qui n'a pas fini de rattraper son retard vis-à-vis des pays du Nord de l'Union Européenne.

² Ils ont notamment le sentiment que c'est sur eux que retombent tous les inconvénients dès que l'autoroute est bloquée (cf. les situations de neige).

³ Par exemple, l'implantation des gares TGV rive gauche a des effets diversifiés selon qu'on se trouve au nord ou au sud du département de l'Ardèche.

regrettent que les questions de capacité n'aient pas été réglées lors de la réalisation de la LGV.

Modes fluvial & maritime

En Rhône-Alpes, le mode fluvial est perçu comme particulièrement pertinent pour le transport des marchandises, en raison notamment de l'existence de débouchés maritimes (Marseille et Sète) générateurs de flux massifiés, tout en restant limité en volume. Les acteurs soulignent toutefois le manque de visibilité prospective de ce mode (qui possède une réserve de capacité mais qui pourrait encore progresser⁴ grâce à des améliorations des équipements et à une régulation du trafic), et la majorité d'entre eux perçoit bien qu'il est pénalisé par l'abandon du projet de canal Rhin-Rhône qui lui aurait offert des débouchés vers le Nord-Europe. De même, le cabotage maritime est considéré comme une perspective intéressante. Les acteurs ont conscience que, pour ces modes, le jeu est plutôt entre les mains du secteur privé.

Par ailleurs, le mode fluvial a souvent été évoqué comme un axe prometteur pour le développement du tourisme.

Mode aérien

Le mode aérien n'est évoqué que très superficiellement, compte tenu de la place occupée aujourd'hui par le TGV dans les déplacements voyageurs. Plusieurs acteurs évoquent néanmoins un effet « low-cost » pour dynamiser les petits aéroports régionaux.

2.2 Leviers

Mesures d'exploitation

Au-delà d'une réelle connaissance sur les impacts possibles (la plupart des acteurs en ont une vision floue), le principe de l'adoption de mesures d'exploitation (éventuellement définies au niveau européen) est globalement partagé (la question du contrôle du transport des matières dangereuses est évoquée avec force). Certains évoquent même la possibilité d'en tirer des revenus destinés au financement de nouvelles infrastructures.

Qui plus est, certains acteurs économiques insistent sur le nécessaire ré-équilibre à un niveau international des modalités de fonctionnement des transporteurs routiers.

Rares sont les acteurs qui expriment une opposition, au motif que les mesures d'exploitation sont une atteinte à la liberté de circuler des usagers locaux ou qu'elles ne sont pas à la hauteur des enjeux de développement local ou de lutte contre la pollution.

⁴ Notamment dans une perspective fluvio-maritime.

Meilleur partage modal

Les acteurs expriment un principe de réalité : ils se déclarent favorables à un meilleur partage modal mais ils savent qu'il s'agit d'une perspective à long terme et ils sont conscients qu'il faut gérer un court terme, dans un contexte de pénurie financière.

Meilleur partage modal voyageurs

Les acteurs voient dans la montée en puissance du ferroviaire, spécialement via le TGV et les TER, comme une alternative au tout-voiture (tout en s'interrogeant sur la capacité de financement requise). Pour accompagner ce mouvement, ils insistent sur l'importance de veiller à offrir de nouvelles liaisons (certains acteurs sont très sensibles à l'amélioration de la relation vers Grenoble ou vers Marseille), une excellente qualité de service (tarification, fréquence, horaires... mais aussi matériel) et de bien articuler route, fer et transports urbains (dessertes, parkings, etc.). Certaines voix insistent toutefois sur le fait que l'amélioration de l'offre ferroviaire crée une nouvelle demande plutôt que de générer des changements de comportement de déplacement.

Meilleur partage modal marchandises

Le principe n'est (évidemment) jamais remis en question (notamment pour des raisons environnementales) mais les acteurs ne sont pas dupes de la capacité des modes non routiers à gagner des parts de marché pour des questions d'organisation, de capacité des réseaux, de rentabilité. Pour eux, la montée en puissance des modes alternatifs ne s'envisage qu'à l'aune d'une forte volonté politique (un Etat contraignant) et/ou d'une perfusion de subvention, et sous réserve de la conjonction de nombreux facteurs : l'amélioration de l'offre de service (accroissement et amélioration du réseau, diminution et meilleure gestion des ruptures de charges...), l'adoption de solutions techniques adaptées (conteneurs, uniformisation des standards...), la mise en place de mesures palliatives aux nuisances induites (notamment par la circulation des trains lourds...). Les acteurs économiques insistent fortement sur la nécessaire complémentarité des différents modes de transport (chacun ayant son créneau de pertinence) qui passe par une amélioration de l'organisation de la chaîne logistique (notamment il convient de savoir dépasser toute lutte stérile entre le mode ferroviaire et le mode fluvial).

Spécialement, le ferroutage partage les acteurs entre adeptes convaincus et détracteurs tout aussi convaincus (capacité limitée, solutions techniques inadaptées).

Enfin, les acteurs pointent volontiers le risque de conflit pour l'usage des sillons entre les besoins de sillons TER et les besoins de sillons fret.

Délestage

Pour les acteurs de Rhône-Alpes, les possibilités de délestage de l'A7 avec l'achèvement de l'A75 et de l'A51 sont envisagées favorablement mais apparaissent freinées pour des questions de déclivité et semblent n'avoir qu'un effet à la marge (sur le trafic VL, et à certaines périodes notamment l'été).

Délestage par l'A75

Le potentiel de délestage par A75 semble conditionné à la mise en œuvre de mesures d'exploitation particulièrement contraignantes.

Délestage par l'A51

Compte tenu du tracé retenu (Est de Gap), l'A51 perd beaucoup de son intérêt comme itinéraire de substitution à la vallée du Rhône.

Délestage par les RN et RD existantes

De nombreux acteurs Rhône-Alpes considèrent que l'A7 est trop souvent une solution de moindre effort pour des trajets intra-départementaux. Ils se sentent particulièrement dépendants de l'A7 (voire piégés par elle). Ils considèrent que le réseau de RN (RN7 et RN86 mais aussi RN102 ou RD538) n'est pas suffisamment pris en compte dans les projets de l'Etat pour amplifier le délestage du trafic local comme pour mieux irriguer les territoires⁵, notamment dans une perspective Est-Ouest (les acteurs Rhône-Alpes se plaignent beaucoup de l'hégémonie de l'approche Nord/Sud sur les approches Est/Ouest / cf. la RN88).

Certains comptent sur la décentralisation pour améliorer cette situation par un effet de relance et soulignent l'importance des contournements d'agglomérations.

Pour les acteurs locaux, ces aménagements seraient de nature à faire l'économie d'aménagements lourds sur A7 (dont ils ne voient pas aujourd'hui le financement).

Nouvelles infrastructures

Certains acteurs estiment que, d'une manière générale, les habitants n'accepteront plus de nouvelles infrastructures dans la vallée du Rhône.

⁵ Cf. l'importance accordée par la Drôme à l'échangeur de Saint-Uze ou par l'Ardèche aux transversales permettant l'accès à la vallée du Rhône...

Doublement de l'A7

L'élargissement de l'A7 est rarement souhaité pour lui-même, il est la plupart du temps vécu comme la solution la moins mauvaise à la situation de saturation (d'autant plus qu'il apparaît déjà bien engagé, compte tenu du fait que ASF est déjà propriétaire des emprises) et la plus facilement défendable devant l'opinion (surtout si l'élargissement est permet une séparation effective des trafics PL et VL).

Les opposants à cette option insistent sur les risques en cas d'accident grave, sur les nuisances environnementales et sur le coût financier de l'opération.

A79

Par contre, les acteurs Rhône-Alpes sont très partagés sur la pertinence de l'A79 : au-delà de l'aspect financement (qui apparaît disproportionné), certains y sont farouchement opposés, y voyant avant tout le saccage d'un espace encore préservé, les autres y sont favorables, pour des raisons d'irrigation du territoire et de délestage VL. Par contre, personne ne croit vraiment au potentiel de délestage de l'A79 pour les PL.

Certains acteurs évoquent comme solution alternative (pour le désenclavement de l'Ardèche et pour une meilleure répartition des flux de transit) un projet autoroutier en rive droite du Rhône (par exemple en prolongement du COL).

Lyon Turin

Le projet Lyon Turin revient systématiquement dans les entretiens : c'est un sujet fort de la région Rhône-Alpes. Certains y voient une solution crédible et compétitive pour le transit Espagne-Italie, qui disqualifie le projet (porté par PACA) du Montgenèvre, d'autres au contraire avancent de nombreux arguments contre (coût, tracé, etc.).

3. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Certains acteurs Rhône-Alpes voient un effet positif des infrastructures (et des plateformes logistiques) sur le développement et l'aménagement du territoire, notamment dans une perspective de compétition entre régions à l'échelle européenne. Ils n'en nient pas les nuisances (occupation non maîtrisée de l'espace, effet de coupure, segmentation des terres agricoles, nuisances sonores) qu'il convient alors de savoir maîtriser.

Dans un esprit contraire, les acteurs drômois font le constat du peu de retombées positives de l'A7 sur le développement du département et de l'agglomération de Valence, la Drôme étant avant tout un territoire de passage⁶. Quant aux acteurs ardéchois, ils sont

⁶ Ils constatent par contre un effet positif de l'arrivée du TGV...

unanimes à déplorer l'enclavement du département (la vallée du Rhône est leur seule porte vers le monde extérieur) et à vouloir un meilleur ancrage au territoire national. Ils sont par ailleurs dépourvus de toute infrastructure non routière. Ils sont partagés entre, d'une part, la volonté de maintenir coûte que coûte sa tradition industrielle, d'autre part, de muter en préservant son capital d'attractivité naturelle de façon à favoriser le tourisme vert. En fin les acteurs d'Isère Nord manifestent une sensibilité aiguë aux enjeux environnementaux et au respect du cadre de vie.

En tout état de cause, les acteurs insistent sur l'impérieuse nécessité d'équilibrer une vision Nord/Sud du fonctionnement régional par une vision Est/Ouest.

4. ZOOMS TERRITORIAUX

Isère Nord (secteur de vienne)

Ce territoire est dans une cluse du Rhône, où la vallée est particulièrement resserrée, avec une zone urbaine dense et un nombre élevé d'infrastructures (autoroute, voies ferrées, RN, pont sur le Rhône). Les acteurs manifestent une sensibilité aiguë aux enjeux environnementaux et au respect du cadre de vie et expriment une franche hostilité à tout projet d'infrastructure nouvelle. Le développement du mode ferroviaire pour les marchandises n'est pas particulièrement souhaité compte tenu des nuisances générées en milieu urbain.

Ardèche

Le problème principal de ce territoire est qu'il est enclavé, voire « abandonné », à l'écart de la dynamique régionale, avec une fuite des cerveaux et une tendance à l'appauvrissement, qui doit gérer une dualité entre une tradition industrielle (en péril) et la montée en puissance d'une activité touristique (basée sur le tourisme vert). Il souffre en outre d'une fracture géographique Est-Ouest. Il est dépourvu d'infrastructures structurantes, et ne dispose notamment d'aucune infrastructure ferroviaire en service : il s'agit d'un territoire entièrement dépendant de la route, avec pourtant un réseau interne jugé très insatisfaisant. De facto, compte tenu de la topographie du département, la circulation Nord/Sud s'effectue de préférence par l'A7 qui, bien que très excentrée, constitue la véritable épine dorsale de l'Ardèche, avec tout un système de rabattement... Il est donc fondamental pour les acteurs que soient améliorés les réseaux routiers permettant d'accéder à l'autoroute, acteurs qui conviennent que ce trafic ardéchois contribue pour une part non négligeable à la saturation de l'A7. Ils insistent également sur l'importance de l'aménagement de la RN88 Lyon Toulouse (pour le désenclavement), de la RN102 (pour les liaisons intra-départementales) et de la RN86 (pour la desserte locale). Pour les mêmes raisons, les acteurs sont très attentifs aux points d'arrêt du fer qui permettent de desservir le département (par exemple Montélimar). Spécialement, ils

regrettent que la rive droite soit spécialisée fret, ce qui non seulement crée des nuisances pour les riverains, mais n'irrigue en rien le territoire.

Pour les acteurs ardéchois, il y a nécessité de développer une synergie, d'une part, avec le département de la Drôme (via une organisation multipolaire Valence Montélimar Aubenas Privas), d'autre part, avec les territoires proches au Sud dont la situation est analogue à la leur (Alès et le Gard).

Drôme

Les acteurs constatent de réels problèmes de déplacements Nord/Sud liés à la congestion de l'A7, qui peuvent aller jusqu'à générer des interrogations sur le sentiment d'appartenance à la région Rhône-Alpes pour le Sud de Valence. Tout en reconnaissant la mixité des trafics, ils attribuent (contrairement aux acteurs de l'Ardèche) l'essentiel de la congestion au trafic international de PL (certains contestent d'ailleurs les motivations économiques qui génèrent ces flux).

Contrairement au TGV Méditerranée, l'A7 est vue comme une transversale Nord/Sud qui n'a pas créé d'effets positifs sur le développement économique ou touristique local (hormis pour les activités logistiques). Les préoccupations principales concernent les accidents et les nuisances, avec l'accent porté sur le transport des matières dangereuses. Les acteurs insistent notamment sur les possibilités de dégagement de l'A7 en cas d'accidents. Ils sont également très sensibles aux risques climatiques et restent marqués par la réquisition des communes du département pour l'hébergement de milliers de personnes lors de blocages d'A7 pour cause de neige.

Les acteurs sont de ce fait extrêmement sensibles aux mesures d'exploitation, la régulation du trafic sur A7 revêtant à leurs yeux un aspect fondamental (l'Etat est très attendu sur ce sujet). Ils expriment la volonté de mesures fortes notamment de restriction de certains trafics (à reporter sur A75) ou d'interdiction du transport de matières dangereuses.

Au droit de Valence, les acteurs sont partagés entre un contournement de l'agglomération (proche pour les uns, éloignés pour les autres) et un doublement de l'A7 sur les emprises actuelles pour éviter la consommation d'espace. Au Sud de Valence, par contre, la majorité des acteurs est très favorable au doublement de l'A7 à 2x(3+2) voies.

Concernant le ferroviaire, ils sont attentifs à un cadencement TER en direction aussi bien de Lyon que de Marseille comme à l'organisation d'une desserte locale à partir de gares TGV excentrées (la LGV a désorganisé les dessertes locales).